

¿ORDENAMIENTO TERRITORIAL O REFORMA AGRARIA?

LA NECESIDAD DE ARMONIZAR EL DECRETO LEY 902 CON LOS ACTOS LEGISLATIVOS 01 Y 03 DE 2023

Por **Carlos Arturo Duarte**



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Cali

[VEREDICTO ADMINISTRATIVO No. 10296-2012]



Instituto de
Estudios
Interculturales



Especialización
en Jurisdicción
Agraria y Derecho
de Tierras



OBSERVATORIO
DE TIERRAS

¿ORDENAMIENTO TERRITORIAL O REFORMA AGRARIA?

LA NECESIDAD DE ARMONIZAR EL DECRETO LEY 902 CON LOS ACTOS LEGISLATIVOS 01 Y 03 DE 2023

Carlos Arturo Duarte

El pasado 4 de marzo tuve la oportunidad de intervenir en la audiencia pública citada por la Corte Constitucional, en el marco del expediente D-16791. La temática en cuestión fue: garantía del juez natural en la instrucción de la fase judicial del Procedimiento Único previsto en el Decreto de 2017.

Particularmente se me solicitó intervenir en el Tercer eje temático de la audiencia el cual se concentró en el ***Impacto de la efectividad de la fase judicial del Procedimiento Único en el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz***. La anterior discusión es realmente amplia y compleja; así las cosas, de todos los posibles ángulos que podrían enmarcar dicha discusión, mi intervención se concentró en la necesidad de armonizar el Decreto Ley 902 con los Actos legislativos 01 (campesinado como sujeto de especial protección constitucional) y 03 (Jurisdicción Agraria).

A continuación presento los principales argumentos de mi concepto radicado por escrito ante la Corte Constitucional.

I.

LA PARADOJA CONSTITUCIONAL: CUANDO LA NORMA PIERDE VIGENCIA AXIOLÓGICA ANTES QUE JURÍDICA

Nos encontramos ante una encrucijada constitucional que trasciende el debate técnico-jurídico para adentrarse en el terreno de la coherencia del Estado Social de Derecho con sus propios fundamentos axiológicos. El Decreto Ley 902 de 2017, expedido con el loable propósito de implementar el Punto 1 del Acuerdo Final de Paz, nació bajo una lógica que hoy resulta anacrónica: **el ordenamiento social de la propiedad privada** como eje rector de la política agraria. Esta concepción, aunque progresista para su momento, colisiona frontalmente con el nuevo paradigma constitucional emergente

de los Actos Legislativos 01 y 03 de 2023, los cuales desplazan el centro de gravedad normativa desde la propiedad hacia los derechos de los más vulnerables, consagrando al campesinado como sujeto de especial protección constitucional y creando la Jurisdicción Agraria y Rural como juez natural de los conflictos rurales.

Esta colisión no es meramente formal ni histórica. Revela una fractura profunda entre dos visiones del desarrollo rural: una que concibe la tierra como objeto de regulación patrimonial, y otra que la entiende como fundamento de derechos fundamentales, soberanía alimentaria y pervivencia cultural. La primera, representada por el Decreto 902, opera bajo la premisa de que es posible redistribuir sin transformar; la segunda, cristalizada en los Actos Legislativos, comprende que sin transformación estructural no hay redistribución efectiva.

II.

LA EVIDENCIA DE LA INEFICACIA ESTRUCTURAL: CUANDO LOS DATOS REVELAN LA INSUFICIENCIA DEL MODELO

Los indicadores de desigualdad de la propiedad rural en Colombia, actualizados por la UPRA en 2026, constituyen un veredicto empírico sobre la insuficiencia del modelo implementado. A pesar de los enormes recursos invertidos en la institucionalidad agraria el índice de Gini de la propiedad rural en Colombia se ha estancado en un preocupante 0,86; su variación porcentual entre 2020 – 2023 apenas

ha sido de -0.25, evidenciando que la leve mejora observada entre 2020-2022 (0,8611) se puede revertir de no mediar políticas decididas al respecto.

Concepto	Indicador	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Variación 2023 De 2020 (%)
Igualdad	Gini de la propiedad	0,8610	0,8690	0,8630	0,8640	0,8637	0,8621	0,8611	0,8615	-0,2503
Heterogeneidad	Theil	0,1544	0,1615	0,1581	0,1590	0,1583	0,1598	0,1567	0,1565	-1,1391
Disparidad	Disparidad inferior	0,0038	0,0037	0,0057	0,0059	0,0056	0,0057	0,0057	0,0055	-1,0624
	Disparidad superior	7,9380	8,0904	7,9970	8,0140	8,0154	7,9902	7,9652	7,9711	-0,5532

Gráfico propio basado en datos de la UPRA 2026

Pero el dato más revelador no es la persistencia de la concentración en la cima, sino la fragmentación de la base. Mientras el índice de Theil muestra una ligera mejoría (-0,0002 entre 2022-2023), sugiriendo que el grupo de altísima concentración está perdiendo peso relativo, el índice de disparidad inferior revela que los pequeños propietarios están perdiendo terreno relativo, fragmentándose hacia unidades antieconómicas. En otras palabras: la cima se aplanan levemente, pero la base se desmorona.

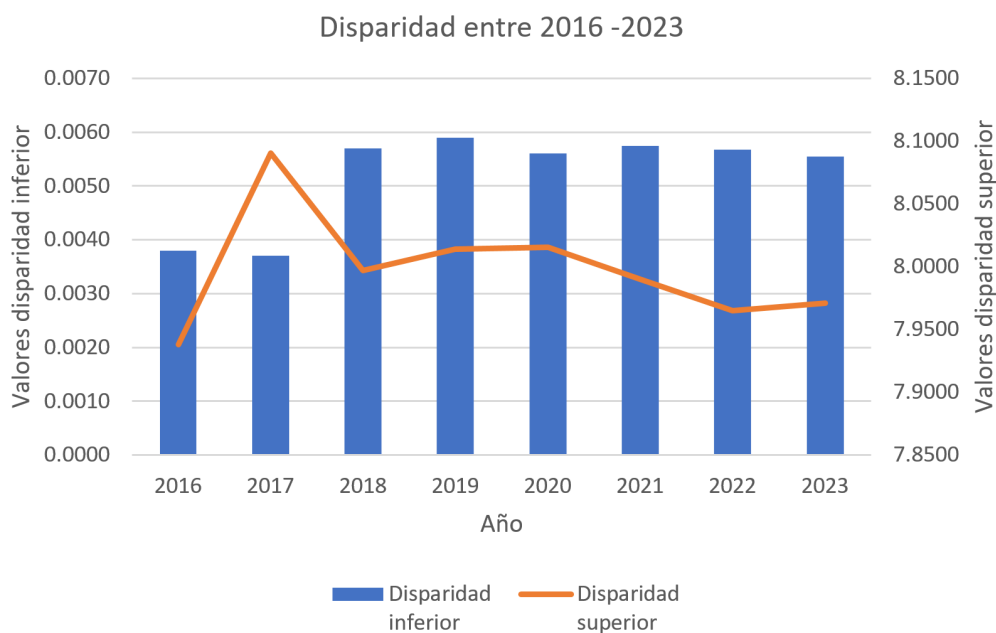


Gráfico propio basado en datos de la UPRA 2026

Esta realidad estadística no es un fenómeno natural ni aleatorio. Es el resultado predecible de un marco normativo —el Decreto 902 de 2017— que priorizó la formalización sobre la redistribución, la eficiencia administrativa sobre la justicia material, y la propiedad individual sobre las territorialidades campesinas. Un decreto que, aunque expedido para implementar el Acuerdo de Paz, operó bajo una lógica que el constituyente derivado de 2023 ya ha superado.

III.

LA SUPERPOSICIÓN DE TERRITORIALIDADES Y LA PARADOJA DEL ORDENAMIENTO RURAL

La Constitución de 1991 estableció un modelo de Estado multicultural que reconoce la diversidad étnica y cultural de Colombia. Sin embargo, en la práctica, los distintos instrumentos de planificación territorial, intereses económicos y procedimientos agrarios operan en paralelo, con interpretaciones opuestas que suelen ser lesivas a los más vulnerables.

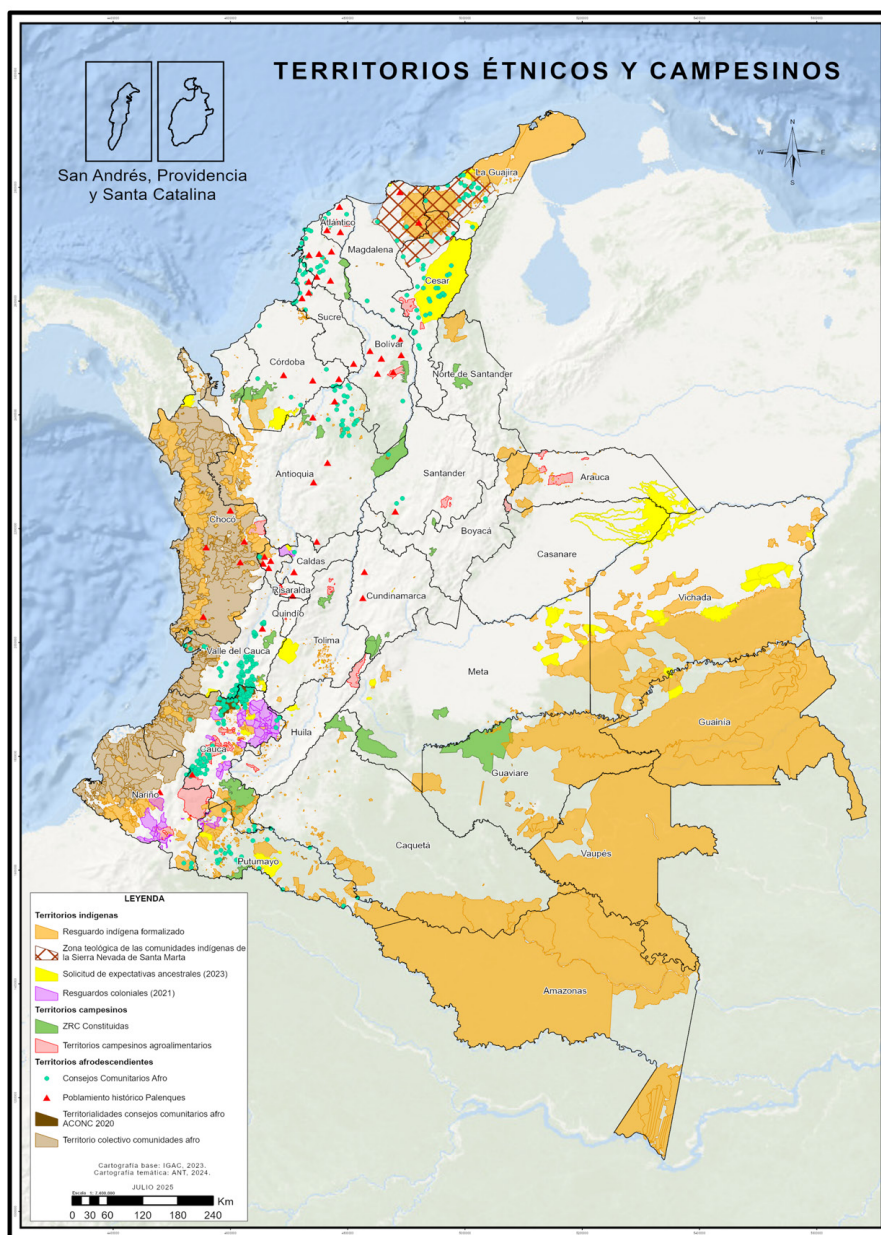
Esta realidad genera barreras estructurales para la construcción de espacios, instrumentos y modelos territoriales eficientes para la Reforma Agraria y la gestión de conflictividades rurales. El desafío no radica únicamente en conocer los procedimientos agrarios; sino en reconocer la existencia de territorialidades diversas, sino en la ausencia de mecanismos efectivos que promuevan la concertación y la integración de sus visiones de desarrollo.

Para un juez no agrario, esta superposición representa un laberinto normativo que requiere comprensión de:

- Zonas de Reserva Campesina (ZRC): 21 constituidas, abarcando 1'595.332 hectáreas, con 32 procesos adicionales en tramitación.
- Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM): 22 en constitución, con 827.403 hectáreas en proceso y 4 ya constituidos.
- Resguardos Indígenas: 934 resguardos constituidos que abarcan 34'121.014 hectáreas, con 70 saneamientos en trámite.
- Títulos Colectivos de Comunidades Negras: 301 títulos que cubren 5'764.305 hectáreas.
- Títulos Coloniales: 70 títulos que abarcan 665.176 hectáreas.

- Áreas de Protección de la Producción de Alimentos (APPA): 3 declaradas.

Cada una de estas figuras territoriales posee regímenes jurídicos diferenciados, procedimientos administrativos específicos, estándares de protección constitucional distintos y mecanismos de participación propios. Un juez civil, formado en derecho privado y procesos ordinarios, carece de las herramientas conceptuales y técnicas para navegar esta complejidad sin generar “acción con daño”, como bien lo advierte la doctrina.



Mapa del Instituto de Estudios Interculturales de la Universidad Javeriana de Cali - 2026

Adicionalmente, el marco jurídico colombiano ha evolucionado buscando superar asimetrías de derechos entre comunidades rurales, reconociendo además la diversidad de sus territorialidades. Sin embargo, este tránsito ha generado un **corpus iuris estratificado** que requiere especialización para su aplicación:

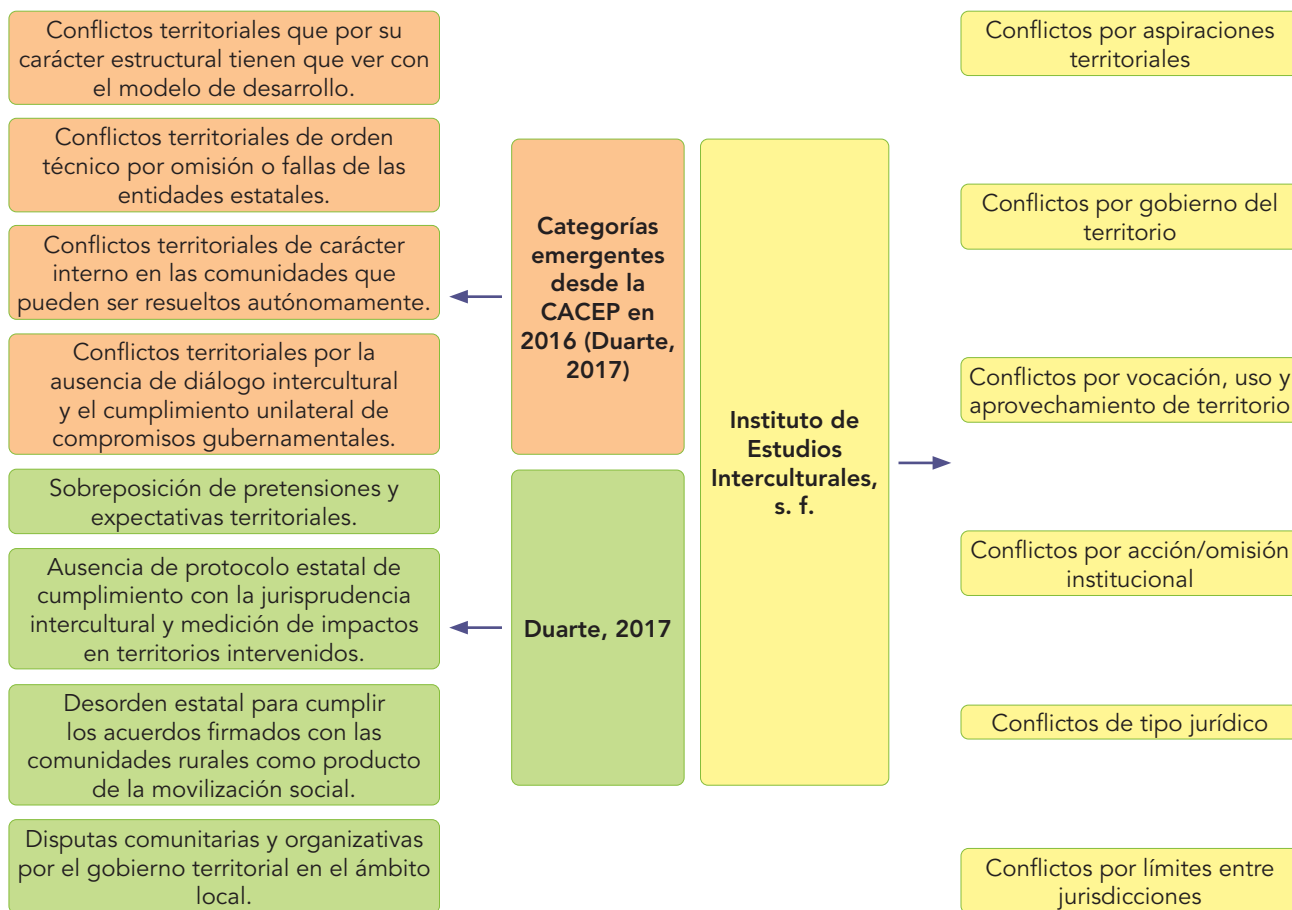
- *Propiedad colectiva* con autonomía política para comunidades indígenas (Constitución de 1991)
- *Derechos diferenciales reforzados* para comunidades negras mediante Consejos Comunitarios (Ley 70 de 1993)
- *Protección reforzada* del vínculo entre comunidades y sus territorios
- *Derecho a la consulta previa* como mecanismo de participación
- *Ingreso del campesinado como sujeto de especial protección constitucional*, culminando con el Acto Legislativo 01 de 2023 que reconoce su protección reforzada de manera multidimensional (territorial, económica, ambiental y social)

Esta estratificación normativa significa que, en un mismo territorio, pueden coexistir múltiples regímenes de propiedad, diferentes estándares de protección y procedimientos administrativos distintos. Un juez no especializado enfrenta el riesgo inminente de:

1. **Aplicar criterios uniformes** a situaciones que requieren tratamiento diferenciado
2. **Desconocer la jerarquía normativa** especial que protege ciertas territorialidades y sujetos de especial protección
3. **Vulnerar derechos fundamentales** por desconocimiento de estándares de protección reforzada
4. **Generar inseguridad jurídica** al crear precedentes contradictorios con la jurisprudencia especializada

En este contexto, la emergencia y persistencia de conflictividades territoriales es de sobra conocida por su complejidad socio-jurídica. El siguiente grafico nos muestra una Tipología de conflictividad elaborada por organismos especializados en la materia como el Instituto de Estudios Interculturales de la Javeriana de Cali.

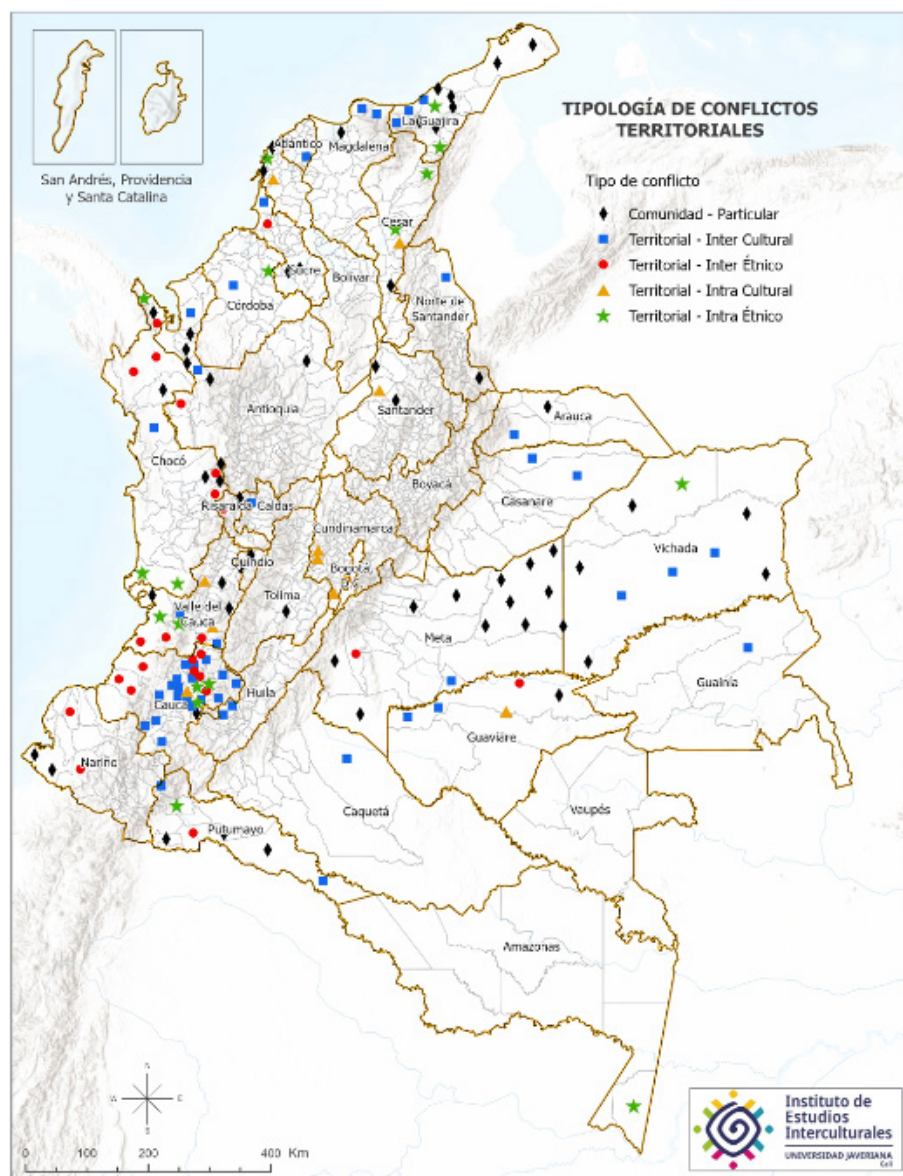
Figura 1. Tipologías referentes para el registro, clasificación y seguimiento de los conflictos territoriales en Colombia.



Fuente: elaboración propia, 2025

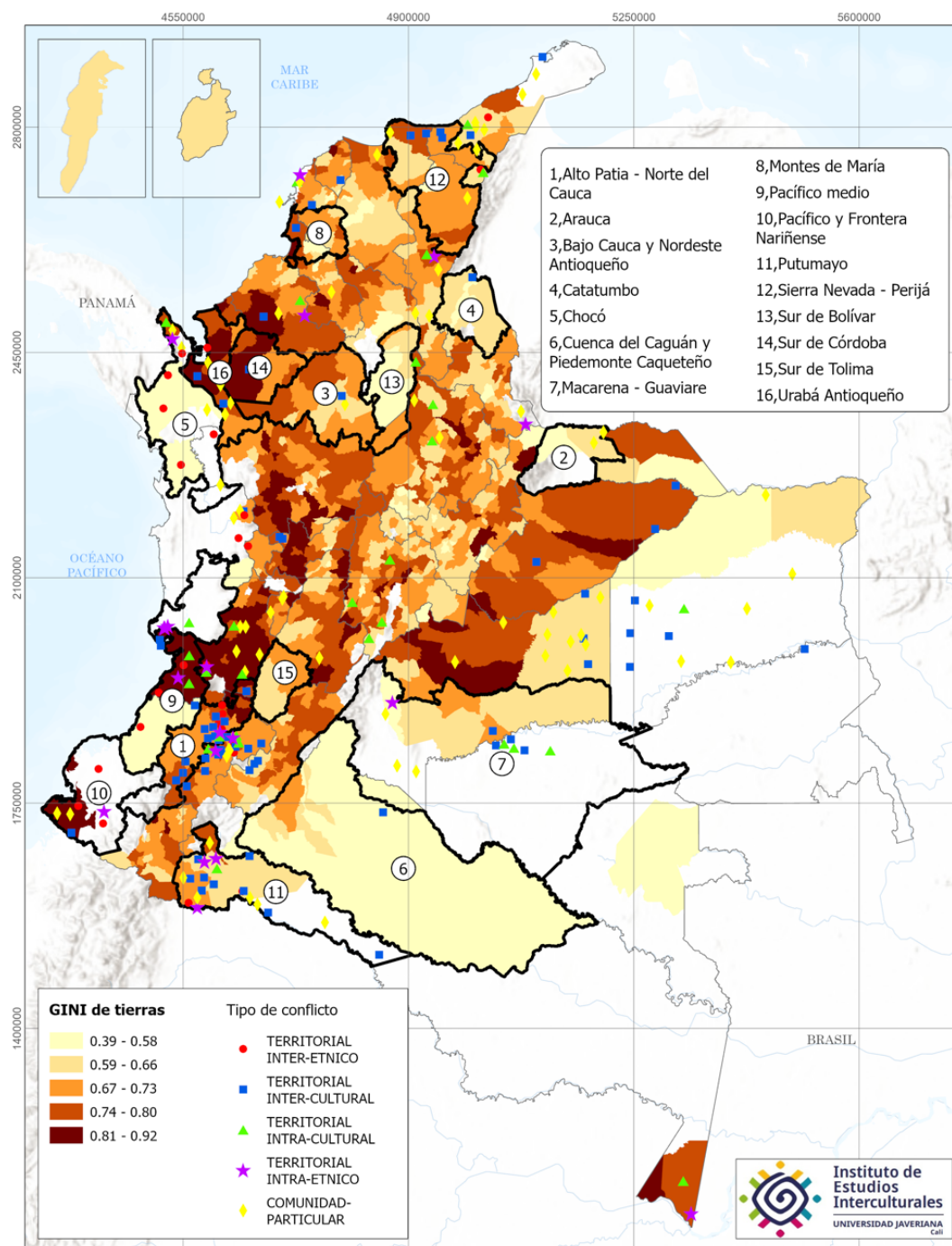
Fuente: Bolívar, Castaño, Duarte & Jaramillo (2025)

Adicionalmente, la cartografía abajo, nos muestra la dispersión e imbricación de conflictos territoriales a 2024. Muchos de ellos sin siquiera un procedimiento agrario asociado para su resolución.

Figura 3. Distribución de los tipos de conflictos territoriales a nivel departamental

Fuente: Sistema de Información Geográfico, Estadístico y Poblacional del IEI (2024)

Por último, desde un punto de vista geográfico, la cartografía (abajo) permite dimensionar los conflictos territoriales cruzados con la intensidad de la desigualdad en el Gini de propietarios y las zonas PDTs. Obsérvese la imbricación entre concentración de la propiedad y conflictividades agrarias en las zonas de frontera de la altillanura el caribe costero y en particular el sur occidente colombiano.



Fuente IEI – PUJ Cali 2026

La realidad es contundente: un juez sin un agregado especializado de conocimientos agrarios, difícilmente tendrá las herramientas técnicas suficientes para gestionar conflictos territoriales complejos de fondo.

Lo anterior, de ninguna manera es una crítica a la formación de los jueces de la República, sino el reconocimiento de una realidad objetiva: El derecho agrario es una rama jurídica autónoma con principios propios (función social de la propiedad, prevalencia del interés general, protección del débil jurídico, primacía de la realidad sobre las formas), instituciones específicas (extinción de dominio agraria, recuperación de baldíos, nulidad agraria, acción de resolución de controversias de adjudicación) y procedimientos especializados que difieren sustancialmente del derecho civil y administrativo general.

Cuando un juez civil o administrativo debe resolver un conflicto agrario sin esta formación, podrían generarse efectos indeseados como:

- Dispersión interpretativa: Decisiones divergentes sobre normas agrarias idénticas, generando inseguridad jurídica y falta de precedentes vinculantes claros.
- Aplicación de criterios inadecuados: Resolución de conflictos bajo lógicas de derecho privado que ignoran la dimensión colectiva y territorial de los derechos rurales.
- Desconocimiento del enfoque diferencial: Incapacidad para aplicar estándares de protección reforzada étnica, de género y campesina.
- Dilaciones indebidas: Conflictos de competencia por factores territoriales y de cuantía que paralizan procesos durante años.
- Incomprensión del contexto histórico: Decisiones que ignoran la realidad del conflicto armado, el despojo histórico y las asimetrías estructurales de poder en el campo colombiano.

IV.

CAMBIO DE PARADIGMA CONSTITUCIONAL: DEL ORDENAMIENTO DE LA PROPIEDAD A LA PROTECCIÓN REFORZADA DEL CAMPESINADO

El Acto Legislativo 01 de 2023 modificó el artículo 64 de la Constitución Política para reconocer expresamente al campesinado como sujeto de especial protección constitucional. Esta reforma no es declarativa ni retórica. Configura un corpus iuris campesino mucho más completo al que se venía configurando con las Sentencias anteriores al 2023. Las diferencias entre un **corpus iuris de protección reactiva** antes del 2023 y un **sistema de garantía constitucional estructural** que se instauró

con la reforma al artículo 64 la podemos revisar de manera específica por medio de los siguientes ítems:

Primero, el vínculo especial entre el campesinado y la tierra, más allá de la producción, reconociendo formas propias de territorialidad campesina que trascienden la noción occidental de propiedad individual.

Segundo, una visión multidimensional que integra las dimensiones económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado, superando la concepción reduccionista del campesino como mero productor agrícola.

Tercero, derechos explícitos al territorio y a la participación reforzada, que generan obligaciones positivas de garantía y tutela para el Estado. Notablemente frente su acceso a la justicia que habría que leer en paralelo con el Acto Legislativo 03 del mismo 2023.

Cuarto, el principio de igualdad y no discriminación en el ejercicio de derechos, que exige medidas diferenciadas para corregir asimetrías históricas.

Quinto, la obligación de crear un trazador presupuestal del campesinado para supervisar el gasto e inversión pública, estableciendo mecanismos de rendición de cuentas específicos.

Paralelamente, el Acto Legislativo 03 de 2023 modificó los artículos 116 y adicionó el artículo 238A a la Constitución, creando la Jurisdicción Agraria y Rural como parte estructural de la Rama Judicial. Esta reforma constitucional responde a una necesidad constatada empíricamente: los asuntos agrarios requieren competencias técnicas y jurídicas especializadas que los jueces ordinarios y contencioso-administrativos no poseen.

La creación de esta jurisdicción no es una opción legislativa discrecional, sino un mandato constitucional imperativo que configura al juez agrario como el juez natural de los conflictos rurales. El artículo 238A establece de manera expresa que corresponden a esta jurisdicción “los procesos agrarios”, categoría que incluye, sin lugar a dudas, los procedimientos previstos en el Decreto Ley 902 de 2017.

V.

LA ANTINOMIA
ESTRUCTURAL:
CUANDO UNA
NORMA DE RANGO
LEGAL CONTRADICE
EL BLOQUE DE
CONSTITUCIONALIDAD

Aquí radica el núcleo del problema constitucional que esta Honorable Corte debe resolver. Como ya se ha venido argumentando, el Decreto Ley 902 de 2017 fue expedido bajo una lógica de ordenamiento social de la propiedad privada, manteniendo como eje central la protección del derecho de dominio individual y los mecanismos de mercado para el acceso a la tierra. Esta concepción es incompatible con el nuevo estándar constitucional que:

1. Prioriza los derechos de los más vulnerables sobre la propiedad privada cuando existe conflicto de derechos fundamentales.
2. Establece la reforma agraria integral y redistributiva como obligación constitucional de resultado.
3. Reconoce el acceso a la tierra como derecho fundamental del campesinado.
4. Exige justicia especializada para garantizar la efectividad de los derechos agrarios.

Esta incompatibilidad no es teórica ni abstracta. Se manifiesta de manera concreta en la fase judicial del Procedimiento Único previsto en el Decreto 902. Al asignar temporalmente esta fase a jueces civiles y contencioso-administrativos —como lo hizo la Sentencia C-073 de 2018—, se perpetuó un sistema que:

Genera dispersión interpretativa y contradicciones jurisprudenciales, pues diferentes jueces aplican criterios distintos a normas agrarias idénticas.

Impone lógicas civilistas ajenas a la función social de la propiedad, resolviendo conflictos agrarios bajo esquemas de derecho privado que ignoran la dimensión colectiva y territorial de los derechos rurales.

Desconoce el enfoque territorial, aplicando mecánicamente reglas de competencia territorial del Código General del Proceso que ignoran la realidad de predios que abarcan múltiples jurisdicciones municipales.

Centraliza geográficamente las decisiones en Bogotá, limitando el enfoque territorial y encareciendo el acceso a la justicia para campesinos de zonas rurales.

Dilata exponencialmente los procesos, generando conflictos de competencia por el factor territorial que paralizan decisiones de fondo en procesos de deslinde de bienes de la nación que involucran miles de hectáreas.

VI.

EL IMPACTO EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ: CUANDO LA FORMALIDAD JUDICIAL OBSTACULIZA LA JUSTICIA MATERIAL

Las cifras de implementación del Punto 1 del Acuerdo Final de Paz revelan el costo humano de esta paradoja constitucional. Al corte de agosto de 2025, se han ingresado 647.749 hectáreas al Fondo de Tierras de las 3 millones proyectadas a 12 años, y se han formalizado 1'732.653 hectáreas de las 7 millones proyectadas. Estas cifras no son solo un incumplimiento cuantitativo; representan el fracaso de un modelo que priorizó la fase judicial sin garantizar la existencia del juez natural especializado.

La Sentencia SU-288 de 2022 de esta misma Corporación advirtió que el Decreto 902 de 2017 resultaría insuficiente si no se creaba la jurisdicción agraria para el trámite de la fase

judicial del Procedimiento Único. Sin embargo, a pesar de esta advertencia, persistimos en un sistema que condena al campesinado a una “administración de justicia nugatoria de sus pretensiones”, como bien lo señaló el demandante.

Esta situación viola el principio de buena fe que rige el cumplimiento de los acuerdos de paz. El Estado colombiano contrajo la obligación de crear la jurisdicción agraria como mecanismo para garantizar la celeridad y efectividad de los procesos de acceso a la tierra. Mantener un sistema judicial inadecuado no es solo una ineficiencia administrativa; es una violación de la confianza legítima del campesinado en el cumplimiento de los acuerdos de paz.

VII.

DERECHO INTERNACIONAL COMO PARÁMETRO DE INTERPRETACIÓN: LA UNDROP Y LA OBLIGACIÓN DE GARANTIZAR JUSTICIA ESPECIALIZADA

Este análisis no puede omitir el marco del derecho internacional de los derechos humanos. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en Zonas Rurales (UNDROP), adoptada por la Asamblea General en 2018, establece en su artículo 17 el derecho de los campesinos a la tierra y otros recursos naturales, y en su artículo 21 el derecho a acceder a la justicia.

La Observación General No. 26 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reafirma estas obligaciones, exigiendo que los Estados garanticen mecanismos judiciales especializados para la

protección de los derechos rurales. La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en sus artículos 8 (garantías judiciales), 21 (propiedad privada con función social) y 25 (protección judicial), complementa este marco normativo.

Estos instrumentos internacionales están en concordancia profunda con el Acto Legislativo 01 y 03 del 2023. Por lo tanto, sería más que deseable una interpretación conforme que armonice el Decreto 902 con los estándares internacionales de protección del campesinado.

VIII.

CONCLUSIONES Y SOLICITUDES: HACIA UNA ARMONIZACIÓN CONSTITUCIONAL QUE GARANTICE JUSTICIA MATERIAL

El análisis realizado permite extraer conclusiones que trascienden el debate jurídico formal para adentrarse en el terreno de la justicia material y la coherencia del ordenamiento constitucional:

Primera conclusión: El Decreto 902 de 2017 debe ser reformulado urgentemente para armonizarlo con los Actos Legislativos 01 y 03 de 2023. Esta armonización no es una opción legislativa discrecional, sino un imperativo constitucional derivado del principio de supremacía de la Constitución.

Una norma de rango legal no puede contradecir el bloque de constitucionalidad emergente de reformas constitucionales posteriores.

Segunda conclusión: La base normativa del Decreto 902 —el ordenamiento social de la propiedad privada— es incompatible con el nuevo paradigma constitucional que coloca el centro en los derechos de los más vulnerables y sustenta la vigencia de una reforma agraria integral y redistributiva. Esta incompatibilidad no es meramente teórica; se manifiesta en la persistencia de estructuras de propiedad.

Tercera conclusión: La asignación transitoria de competencia a jueces civiles y contencioso-administrativos, establecida por la Sentencia C-073 de 2018, resulta incompatible con el Acto Legislativo 03 de 2023, que configura a la Jurisdicción Agraria y Rural como el juez natural de los asuntos agrarios. Mantener esta asignación transitoria indefinidamente viola el principio de juez natural consagrado en el artículo 29 de la Constitución.

Cuarta conclusión: La persistencia de la fase judicial sin jueces especializados vulnera múltiples derechos fundamentales del campesinado: el acceso efectivo a la justicia, el plazo razonable, el debido proceso, la igualdad material y el derecho a la paz. Estas vulneraciones no son accidentales; son el resultado predecible de un diseño normativo que priorizó la forma sobre el fondo, la eficiencia administrativa sobre la justicia material.

Quinta conclusión: Existe un vacío de justicia agraria que debe ser remediado mediante medidas transitorias que garanticen la efectividad de los derechos del campesinado mientras se implementa la Jurisdicción Agraria. Este vacío no puede justificarse invocando la inacción legislativa o la falta de implementación del Consejo Superior de la Judicatura. El Estado no puede invocar sus propias omisiones para vulnerar derechos fundamentales.

En consecuencia, solicito respetuosamente a esta Honorable Corte:

1. **Declarar la inexequibilidad condicionada** de los artículos demandados del Decreto Ley 902 de 2017, condicionada a la entrada en funcionamiento efectivo de la Jurisdicción Agraria y Rural.
2. **Ordenar medidas transitorias** que permitan a la Agencia Nacional de Tierras recuperar temporalmente la competencia para decidir de fondo los procesos agrarios, bajo las reglas del procedimiento administrativo, mientras entra en funcionamiento la Jurisdicción Agraria.
3. **Exhortar al Congreso de la República** a expedir, en un plazo perentorio de seis meses, la ley ordinaria que desarrolle el artículo 238A de la Constitución,

definiendo las competencias, procedimientos y estructura de la Jurisdicción Agraria y Rural.

4. **Exhortar al Consejo Superior de la Judicatura** a cumplir cabalmente el mandato del artículo 3 del Acto Legislativo 03 de 2023, implementando de manera gradual y progresiva la creación de tribunales y juzgados agrarios, con asignación presupuestal prioritaria.
5. **Exhortar al Gobierno Nacional** a presentar al Congreso, en un plazo de tres meses, un proyecto de ley que reformule integralmente el Decreto 902 de 2017 para armonizarlo con los Actos Legislativos 01 y 03 de 2023, la UNDROP y el Acuerdo Final de Paz.
6. **Ordenar seguimiento semestral** al cumplimiento de los exhortos, con informes a la Sala Plena para verificación del cumplimiento.

